

Area de Empleo y Relaciones Laborales

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

2010
NOVIEMBRE
39

Los planes sociales
en los procesos de
reestructuración de
empresas en España

JORGE ARAGÓN
FERNANDO ROCHA
LUIS DE LA FUENTE
FUNDACIÓN 1º DE MAYO



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838
www.1mayo.ccoo.es | 1mayo@1mayo.ccoo.es

Estudios de la Fundación. ISSN: 1989-4732

INTRODUCCIÓN¹

La actual crisis económica ha tenido un notable impacto laboral en España desde mediados de 2008, manifestando el mercado de trabajo –al igual que en períodos anteriores– una mayor sensibilidad ante el cambio de ciclo que la registrada por otros países de la Unión Europea².

Uno de los indicadores que refleja la intensidad de este impacto es la evolución de los expedientes de regulación de empleo (ERE) y, con ellos, de los despidos colectivos. Así, según los datos registrados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en 2009 se han autorizado 19 mil expedientes –tres veces más que los correspondientes al año 2008– que han afectado a 549 mil personas (respecto a los 148 mil afectados del año anterior).

Cabe resaltar que el 90 por ciento de los ERE autorizados por la Administración laboral en 2009 han sido acordados previamente entre la empresa y la representación de los trabajadores. Un dato que ha planteado un cierto debate sobre el desarrollo de estos procesos; así, por un lado se ha señalado la dificultad que rodea la negociación de los mismos, máxime cuando los despidos colectivos se plantean como solución para la viabilidad de las empresas en un contexto económico como el actual. Por otro, y reconociendo esta dificultad, se ha resaltado la necesidad de promover un mayor conocimiento y transparencia de las causas presentadas como justificación de los expedientes, por parte de los diversos actores implicados en el desarrollo y supervisión de los mismos.

La demanda de más rigor en la verificación de los ERE es particularmente importante en los casos donde se plantean serias dudas sobre las causas alegadas por las empresas para sustentar los despidos colectivos, tales como: (a) la subcontratación y/o externalización de actividades o tareas, orientadas exclusivamente a un ahorro de costes laborales (por no ser causa justificativa y por tanto rechazada por la jurisprudencia; (b) la extinción de contratos estables que son sustituidos posteriormente por temporales, en cuyo caso la jurisprudencia exige amortización (es decir, pérdida de empleos y no sustitución); (c) las situaciones de vaciamiento patrimonial de una empresa por su transferencia a otra empresa controlada por los mismos accionistas o socios; (d) los “expedientes preventivos”, que se plantean para evitar pérdidas futuras o hipotéticas; y (e) las situaciones de pérdidas económicas en un centro de trabajo, pero no en la empresa o grupo global y unitariamente considerado.

Es importante tener en cuenta, de otro lado, que los empleos perdidos a causa de los ERE de extinción representan únicamente en torno al 3 por ciento de los puestos de trabajo destruidos en España a causa de la crisis. El ajuste laboral de las empresas en la primera etapa de la misma se ha realizado fundamentalmente, como ponen de

¹ El presente documento recoge las conclusiones del libro: *Los planes sociales en los procesos de reestructuración de empresas en España*. Jorge Aragón Medina; Fernando Rocha Sánchez; Luis de la Fuente Sanz. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid, 2010.

² Según datos de Eurostat (segundos trimestres) entre 2008 y 2009 se registró en la UE-27 una pérdida de 3,5 millones de empleos, que suponen una variación interanual del -1,6%. En España se destruyeron en este mismo período cerca de 1,5 millones de empleos, que representan una variación del -7,2%.

manifiesto las estadísticas, a través de la finalización de contratos temporales y los ceses por despidos individuales³.

El significativo crecimiento registrado por los ERE es un fenómeno que presenta en todo caso una relevancia singular, por diversas razones. Por una parte, debido a las características de las empresas afectadas, mayoritariamente encuadradas en el sector industrial y que tienen una incidencia general sobre el conjunto de la actividad económica (en aspectos como el desarrollo de procesos de innovación y el crecimiento de la productividad). Por otra, porque implican la reducción de puestos de trabajo indefinidos, que una vez eliminados son más difíciles de volver a crear. Finalmente, por la dimensión colectiva de los despidos planteados en el marco de los expedientes de regulación de empleo, cuyas consecuencias sociales trascienden los límites de las empresas afectadas incidiendo en la dinámica del mercado de trabajo local.

Esta dimensión colectiva motiva precisamente que los procedimientos de regulación de empleo estén sujetos a un tratamiento legal específico que contempla, entre otros aspectos, la obligación de negociar un plan social para las empresas de 50 o más trabajadores. El objetivo del mismo es recoger las medidas adoptadas o previstas por la empresa en orden a evitar o reducir el alcance del despido colectivo, y atenuar sus consecuencias para las personas que finalmente resulten afectadas. Además de ello, el plan social tiene como finalidad asegurar que la decisión extintiva responde de forma razonada y proporcional a las causas tipificadas legalmente para la autorización de los despidos colectivos⁴.

El plan social se configura así como una institución jurídica de carácter sustantivo, cuyo uso potencial ha encontrado sin embargo una escasa recepción entre las partes implicadas en el desarrollo de los expedientes de regulación de empleo (agentes sociales y Administración Laboral). Así, existe consenso en la doctrina especializada en resaltar la notable pobreza de contenidos de la mayoría de los planes sociales negociados en España en la última década, con acuerdos basados únicamente en el aumento de la indemnización económica legalmente establecida, o que han transformado esta medida en la más atractiva y protagonista de los mismos.

Los planes sociales que integran y priman otro tipo de medidas orientadas a fomentar la recolocación de las personas despedidas siguen siendo, en cambio, minoritarios (a pesar de los avances registrados en los últimos años). Un hecho que puede explicarse en parte por la indeterminación legal sobre el contenido de los planes –ya que la norma se limita a indicar algunas medidas a título orientativo– pero en el que también inciden factores relacionados con la negociación de los mismos u otros de tipo social.

La presente investigación ha tenido como objetivo profundizar en el conocimiento de los planes sociales acordados en el marco de las reestructuraciones de empresas. Para ello, a partir de la delimitación del marco teórico se ha realizado un estudio de seis

³ A modo de ejemplo, según los datos del Boletín de Estadísticas Laborales publicado por el MTIN el 72% de las altas iniciales de beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo de desempleo registradas en 2009 han alegado alguna de esas dos causas para acceder a este derecho.

⁴ De hecho, la insuficiencia o la falta del plan social puede comportar la valoración de falta de proporcionalidad de las extinciones solicitadas por la empresa.

casos, cuyo análisis ha permitido contrastar tanto la negociación de los planes, como el contenido de los acuerdos, su seguimiento y efectos⁵.

En última instancia, se ha planteado abordar experiencias de interés cuyo estudio permita aportar elementos de reflexión al debate público sobre la mejora de los planes sociales. Un debate que cobra especial importancia en el contexto actual, máxime considerando que las distintas estimaciones realizadas sobre la economía española coinciden en apuntar la continuidad de la crisis. Ello determinará probablemente un cambio en la evolución registrada hasta ahora por las distintas modalidades de ERE, hacia un incremento de los expedientes de extinción en detrimento de los de suspensión temporal –predominantes en 2009⁶–y, en consecuencia, un mayor deterioro de la ocupación. Un escenario que plantea la conveniencia de promover un reforzamiento de la figura del plan social que favorezca, en combinación con otras políticas e instrumentos, el acceso al empleo de las personas que han perdido su puesto de trabajo como consecuencia de los procesos de reestructuración de las empresas.

1. PRINCIPALES RESULTADOS

El análisis de los resultados se centra en el examen comparado de los casos estudiados, que se ha estructurado en los siguientes ejes: estrategia empresarial de reestructuración; dinámica de las relaciones laborales; contenido de los acuerdos; y valoración de su implantación.

1.1. Heterogeneidad de las estrategias empresariales de reestructuración

Los procesos de reestructuración presentan un grado de diversidad significativo entre los distintos casos, pudiendo distinguirse las siguientes situaciones: (a) tres empresas que plantean una reorganización que conlleva el cierre de determinados centros de trabajo, pero el mantenimiento del resto⁷; (b) un caso donde la empresa decide abandonar un área de negocio, lo que implica el cierre del centro de trabajo que desarrollaba la misma; (c) otro caso en el que la empresa aborda un redimensionamiento de la plantilla que afecta a un determinado volumen de empleo, pero que no implica ni el cese de una determinada actividad ni el cierre de ningún centro de trabajo; y (d) un caso donde se plantea el cierre definitivo de la empresa.

Centrando el análisis en las estrategias empresariales, en el caso de la empresa de marroquinería se ha desarrollado en una doble fase: en una primera, se planteó la concentración de la actividad con el objetivo de impulsar una creciente especialización de sus centros de trabajo, respectivamente en la fabricación de productos de marroquinería de gama alta –con mayor valor añadido– y en una línea de productos textiles⁸. Posteriormente, en una etapa más reciente se ha culminado este proceso de

⁵ Las características de los casos y la metodología de análisis se describen en la introducción del capítulo II.2.

⁶ Según los datos del MTIN, en 2009 los expedientes autorizados de suspensión han afectado a 465 mil personas, que suponen el 94% del total implicado en ERE en este período. Los ERES de extinción por su parte afectaron a unas 63 mil personas –el 5 por ciento del total– y los de reducción a cerca de 21 mil (el 1 por ciento).

⁷ Cabe resaltar que en algunos casos el inicio de un nuevo proceso de reestructuración ha conllevado un cambio de estrategia que, en una etapa posterior a la analizada en el presente estudio, puede implicar el cierre definitivo de todos los centros de trabajo de la empresa.

⁸ El análisis del caso se ha centrado en la primera fase de la reestructuración.

especialización con el cierre del centro dedicado a la línea textil, concentrándose la empresa exclusivamente en la fabricación de los productos de gama alta.

La empresa de producción de congeladores y equipos de refrigeración ha desarrollado una estrategia de relocalización, también en diferentes etapas. En primer lugar, planteó una política de desinversión en un centro de trabajo –alegando problemas organizativos y técnicos– que desembocó en el cierre del mismo y la transferencia de la producción a otro centro situado en una Comunidad Autónoma diferente. En paralelo, la empresa realizaba una inversión directa en el extranjero, a través de la instalación de una factoría en un país del Este Europeo. Todo este proceso ha culminado recientemente en una segunda fase con la presentación de un nuevo expediente de regulación de ámbito estatal, en el que la empresa plantea el cierre de todos los centros de trabajo de España y el traslado de la producción a la nueva fábrica en el extranjero⁹.

En el caso del sector de comercio de productos de alimentación se trata de un grupo inversor de capital riesgo que, tras adquirir la empresa, plantea una estrategia de reorganización que implica el cierre de distintos centros de trabajo, con un triple objetivo: hacer la empresa más competitiva vía reducción de precios; concentrar territorialmente la actividad en las zonas de mayor rentabilidad, especialmente en las áreas turísticas de determinadas Comunidades Autónomas; y la homogeneización de la red de establecimientos comerciales, un hecho relevante considerando que muchos de ello procedían de adquisiciones a pequeñas cadenas de distribución.

Una estrategia diferente es la desarrollada por la empresa del sector electrónico y de comunicaciones. En este caso, se trata de grupo empresarial que se plantea abandonar un área de negocio –la producción de terminales de telefonía fija y antenas– por considerarlo falto de rentabilidad presente y futura, y reforzar su actividad en otras (como los servicios tecnológicos).

Otra estrategia distinta asimismo es la seguida por la empresa de servicios de transporte ferroviario. Una compañía de capital público que, para hacer frente al proceso de liberalización del sector en el contexto europeo¹⁰, plantea un doble proceso de redimensionamiento –vía reducción de empleo de más edad, sobre todo a través de prejubilaciones– y rejuvenecimiento del personal (a través de nuevas contrataciones). Con ello, se buscaba dotar a la compañía de una plantilla más ajustada, tanto en número como en el perfil de los trabajadores.

Finalmente, en el caso del sector químico y textil se trata de una empresa de fabricación de polímeros e hilos técnicos que había sufrido distintos procesos de reestructuración desde hace años, en un contexto de liberalización global del sector y de notable incremento de la competencia internacional procedente de países asiáticos. El incremento continuado de las pérdidas y la imposibilidad de conseguir un nuevo socio estratégico, determinó finalmente la presentación de un expediente de extinción justificado por la inviabilidad económica de la empresa, que implicaba el cierre definitivo de la misma.

⁹ El análisis del caso se ha centrado en la primera fase de la reestructuración.

¹⁰ Un proceso que básicamente tiene dos objetivos: abrir los mercados ferroviarios nacionales al transporte internacional de mercancías realizado por las empresas ferroviarias establecidas en cualquier Estado miembro de la UE; y separar la explotación de los servicios de transporte ferroviario y la administración de la infraestructura.

1.2. Carácter reactivo de la intervención de los trabajadores, centrada en la discusión sobre las causas la reestructuración y la mitigación de sus efectos

El análisis permite constatar el papel reactivo de las relaciones laborales, ya que la participación de los trabajadores¹¹ se plantea en la fase final de ejecución del proceso de reestructuración. Un rasgo común por otra parte a la mayoría de las reestructuraciones de empresas, como ha puesto suficientemente de manifiesto la literatura especializada en la materia.

Así, aunque en la mayoría de los casos existía un cierto conocimiento informal previo, la intervención de los representantes de los trabajadores tiene lugar una vez la dirección de la empresa –bien de forma directa, bien a través de un despacho de abogados– comunica la solicitud del expediente de regulación o la decisión de reestructuración¹².

A partir de la información presentada por la empresa, complementada con la conseguida por medios propios, la estrategia sindical se centra en primer lugar en el *análisis y discusión sobre las causas* alegadas, planteándose algunas diferencias.

Así, en dos casos la representación de los trabajadores rechazó totalmente el informe de la empresa, elaborando sendos contrainformes donde se defendía la viabilidad de los centros de trabajo afectados por el cierre. Concretamente, en la empresa del sector electrónico se planteó que se podía mantener la actividad transfiriendo parte de la actividad de otras líneas de negocio desde otros centros. Por su parte, la representación sindical de la empresa de congeladores y otros sistemas de refrigeración rechazó las causas económicas y organizativas alegadas en el ERE, argumentando que la decisión empresarial ocultaba una estrategia progresiva de relocalización de la producción (primero a otra Comunidad Autónoma y posteriormente a un país con menores costes de producción).

En la empresa químico-textil se planteó inicialmente el rechazo de los trabajadores a las causas económicas alegadas por la empresa, ya que se sospechaba que la decisión de cierre ocultaba una operación de especulación inmobiliaria. La razón de ello es que en un proceso de reestructuración anterior se había pactado un plan de viabilidad para asegurar el futuro de la empresa, que se concretó en la construcción de nuevas instalaciones (que nunca se llegaron a inaugurar). El análisis en detalle de la información económica de la empresa y de las previsiones sobre la evolución del mercado en el sector –así como la imposibilidad para la empresa de encontrar un nuevo socio estratégico que aportase capital– motivó, sin embargo, que la representación sindical asumiese posteriormente que la continuidad de la empresa era inviable.

La representación sindical de la empresa de marroquinería aceptó parcialmente las causas económicas y organizativas presentadas por la empresa, en la medida en que se estimó la necesidad de una mayor especialización en productos de mayor valor añadido.

¹¹ Esta participación se canalizó básicamente a través de los comités de empresa con el apoyo de las federaciones sindicales sectoriales, a excepción del caso de la empresa de distribución comercial donde se constituyó una mesa de negociación de carácter estatal (ante la inexistencia de un comité intercentros). La contraparte estuvo representada en la mayoría de los casos por la dirección nacional de empresa, en algunos casos representada por despachos de abogados (como la empresa de marroquinería– por despachos de abogados).

¹² En los casos de las empresas de marroquinería y distribución comercial, se pactó negociar un acuerdo y no un ERE.

No obstante, en este caso también se presentó un contrainforme para defender la continuidad de la actividad, a través del desarrollo de un plan industrial.

En el caso de la empresa de distribución comercial de productos de alimentos se aceptaron las causas presentadas para la reestructuración, ya que se aseguraba la continuidad del proyecto empresarial por parte del grupo inversor que había adquirido la compañía. Una decisión especialmente relevante, considerando que otros grupos inversores de capital riesgo han procedido en situaciones similares a vender y/o dismantelar la empresa adquirida con notable celeridad.

En cuanto a la compañía de servicios de transporte ferroviario, el sindicato mayoritario en el comité de empresa asumió las causas económicas y organizativas presentadas por la empresa, mientras que otros sindicatos integrantes del mismo las rechazaron. Finalmente uno de estos acabó aceptando dichas causas, mientras que otro presentó un contrainforme de rechazo.

Otro elemento clave de la participación de los trabajadores consiste lógicamente en la **negociación de la mitigación de los efectos de la reestructuración**, que en todos los casos estuvo acompañada de procesos de movilización (especialmente intensos en aquellos que implicaban el cierre definitivo de un centro de trabajo o de la propia empresa). En cuanto a la estrategia de negociación, es posible apuntar asimismo algunas diferencias.

Así, en las empresas del sector electrónico y sistemas de refrigeración la representación de los trabajadores planteó inicialmente la puesta en marcha de un plan de viabilidad, una propuesta que no fue aceptada en ninguno de los casos. Ello motivó finalmente que la negociación se centrara en las medidas de acompañamiento social para atenuar las consecuencias sociales sobre los trabajadores afectados.

En la empresa de marroquinería la parte sindical defendió asimismo en primera instancia la negociación de un plan industrial de futuro para la empresa que en este caso, y tras un proceso largo de movilización y negociación, sí fue aceptado. Una propuesta que se complementó asimismo con un plan social.

La dirección de la empresa y los representantes de los trabajadores en el caso de distribución comercial acordaron, en el seno de la mesa estatal, negociar un acuerdo de empleo que facilitase la viabilidad del proyecto empresarial con las mejores garantías para la plantilla. De forma similar se planteó la negociación del plan social en la empresa de servicios de transporte.

Finalmente, en la empresa químico-textil la negociación se centró exclusivamente en la mitigación de los efectos de su cierre a través de un plan social que asegurase las mejores condiciones de salida para la plantilla.

1.3. Planes sociales en sentido amplio, con diversidad en el contenido de las medidas

La literatura sobre los planes sociales negociados en el marco de los procesos de regulación de empleo permite distinguir tres grandes tipos: (a) “planes económicos”, que incluyen únicamente medidas monetarias (tales como las bajas incentivadas o las prejubilaciones); (b) “planes sociales en sentido estricto”, centrados en medidas no monetarias, como la formación y la recolocación interna o externa entre otras; y (c) “planes sociales en sentido amplio”, que contemplan tanto las medidas económicas como las no monetarias.

Los acuerdos alcanzados en los seis casos analizados pueden encuadrarse dentro de la modalidad de planes sociales “en sentido amplio”, aunque el contenido y alcance de las medidas incluidas en los mismos presenta algunas diferencias. Asimismo, cabe resaltar que en el caso de la empresa de marroquinería se acordó –además del plan social– un plan de viabilidad industrial.

Las **medidas económicas** que se recogen en los planes sociales de las empresas analizadas son las habituales en los procesos de regulación de empleo. Así, en todos los acuerdos se contempla la *indemnización por extinción del contrato*. La cuantía de la misma presenta sin embargo variaciones significativas, oscilando entre un mínimo de 35 días de salario bruto por año trabajado con un tope de 42 mensualidades, y un máximo de 63 días por año con un tope igualmente de 42 meses.

Otra medida que se contempla en distintos casos es la *prejubilación*, que en general se plantea para las personas de 52 o más años, salvo en la empresa de servicios de transporte ferroviario donde se fija el umbral de edad de los beneficiarios del programa en 58. Cabe resaltar que en el plan social de la empresa del sector electrónico se contempla asimismo un *plan de rentas* transitorio, cuyo objetivo es asegurar una renta a los trabajadores que en el momento del acuerdo tenían entre 49 y 51 años, hasta que alcancen la edad fijada para acceder al programa de prejubilaciones.

Finalmente, en dos casos se contemplan sistemas de acceso a la *jubilación parcial*. En la empresa de marroquinería, se plantea para aquellas personas que tengan cumplidos 60 años en el momento de aplicación del plan social, a las que se garantiza un complemento que facilite que alcancen el 90 por ciento del salario neto percibido por el trabajador. Al mismo tiempo, los trabajadores deberán concertar un contrato a tiempo parcial con la empresa, hasta el 15 por ciento de la jornada que venían realizando.

El acuerdo de la empresa de fabricación de sistemas de refrigeración, por su parte, contempla dos supuestos: para los trabajadores que en el momento de la reestructuración se hallaban ya en situación de jubilación parcial, se les garantiza que permanecerán en la misma ofreciéndoles su traslado a otros centros de trabajo de la empresa. Para los incluidos en el ERE que tengan 60 años, podrán pasar a la situación de jubilación parcial garantizándoles su permanencia en la empresa.

Los planes sociales analizados incluyen asimismo **medidas no económicas**, delimitándose cuatro tipos: recolocaciones directas internas; recolocaciones directas externas; recolocaciones diferidas; y ayudas a la formación.

La *recolocación directa interna* de las personas afectadas por la reestructuración dentro de la propia empresa es una medida que se contempla en todos los casos, salvo el del sector químico-textil (donde la reestructuración implicó, como ya se ha señalado, el cierre de la compañía).

El contenido de esta medida presenta diferencias, distinguiéndose en un extremo la empresa del sector electrónico –cuyo acuerdo se limita a prever un compromiso genérico– y en el otro el resto de los casos, donde se realiza una regulación detallada de la misma, fijando criterios precisos en relación tanto a las características de la oferta de vacantes como a los derechos de los trabajadores que se acojan o rechacen las mismas¹³.

En algunos casos los planes sociales contemplan asimismo el apoyo a la *recolocación directa externa* de los trabajadores afectados por despido, pudiendo delimitarse dos grupos: por un lado, los planes que se limitan a incluir el compromiso de contratar los servicios de una empresa externa para facilitar orientación y asesoramiento a las personas que se acojan al programa. Por otro, destacan los planes sociales de las empresas de marroquinería y la químico-textil en las que –además de dicho compromiso– se fijan una serie de criterios para los puestos de trabajo que, en su caso, oferte la empresa¹⁴.

En dos casos –empresas de marroquinería y distribución comercial– el plan social incluye asimismo un programa de *recolocación diferida*. Básicamente, consiste en el compromiso de la empresa de realizar una oferta de empleo a las personas afectadas por despido en un plazo máximo acordado (1 o dos años según el caso); una oferta que estaría sometida al mismo régimen jurídico y de compensaciones que en el supuesto de la recolocación directa interna. Dichas personas, en el momento en que se acojan a la medida, acordarían la extinción del contrato percibiendo una indemnización que tendría la naturaleza de “depósito de garantía recolocadora”. Asimismo, se acuerdan los criterios de derechos y compensaciones para los supuestos tanto de aceptación como de rechazo de la nueva oferta de empleo.

El apoyo a la *formación* como medida para promover la empleabilidad de las personas despedidas es una medida que se contempla únicamente en el plan social de la empresa de fabricación de sistemas de refrigeración¹⁵. El contenido de la misma se estructura en un doble eje: por un lado, se acuerda que la empresa abonará a cada empleado afectado por el despido una cantidad de 2 mil euros para que sea destinada a cursos de formación o capacitación profesional; por otro, la empresa dotará asimismo una bolsa de 300 mil euros destinada con el mismo fin.

Finalmente, cabe resaltar que en el caso de la empresa de marroquinería se alcanzó además del plan social –como ya se ha señalado– el acuerdo de *crear un centro integral y especializado de formación*, como base para la sostenibilidad del proyecto industrial de la compañía.

¹³ En el apartado de reflexiones finales se destacan algunos de estos criterios, a modo de prácticas de interés para su posible aplicación en otros casos.

¹⁴ Ver nota anterior.

¹⁵ En otros casos, se contempla el derecho a la formación para los trabajadores que se acojan al programa de recolocación directa interna.

1.4. Mayor aceptación social de las medidas económicas y dificultades de implantación de las no monetarias

El análisis del desarrollo y efectos de los planes sociales analizados permite constatar la mayor aceptación social de las medidas económicas entre las personas afectadas por los expedientes de regulación de empleo, fundamentalmente las indemnizaciones por extinción de contratos, en contraste con la menor recepción que encuentran las medidas no monetarias (como las recolocaciones).

Las razones que explican esta asimetría tienen que ver, por un lado, con el hecho que en la mayoría de los casos se pactan indemnizaciones por despido con cuantías significativamente superiores a las fijadas legalmente. Una práctica extendida en los últimos años y que ha contribuido a consolidar –como se apunta en otros estudios realizados sobre esta materia– una clara primacía de las medidas económicas en el contenido de la mayoría de los planes sociales acordados en España.

Por otro lado, es posible delimitar algunos factores que dificultan la extensión de medidas alternativas orientadas a facilitar en un corto plazo de tiempo la reincorporación al empleo de las personas despedidas (particularmente, cuando se plantea la recolocación externa en otras empresas).

Un primer factor que se desprende del estudio de los casos es el desconocimiento existente entre los trabajadores sobre la implantación de este tipo de medidas. A este desconocimiento se suma además la desconfianza de los trabajadores cuando este proceso de selección es externalizado a otras empresas.

Otro factor está relacionado con las diferencias en las condiciones laborales de los nuevos puestos de trabajo, máxime cuando no se han negociado los criterios de elección de los mismos. Ello tiene especial importancia para aquellas personas que tenían una antigüedad que no es reconocida en la empresa de destino, a efectos de retribución.

Finalmente, se han detectado asimismo diversos factores sociales que inciden en la mayor o menor aceptación del programa de recolocación: (a) las dificultades asociadas a la movilidad geográfica, especialmente cuando el cambio de puesto de trabajo implica el traslado a otro territorio; (b) la salud laboral, en la medida en que el trabajo en el sector industrial implica un esfuerzo que en muchos casos determina la no aceptación de empleos en la misma actividad; (c) variables como la mayor edad o la menor cualificación, que inciden negativamente en la posibilidad de acceder a un nuevo empleo; y (d) una dimensión de género, que determina que una parte importante de mujeres opte por la indemnización económica; una decisión en la que influyen elementos como la cualificación –especialmente, en las trabajadoras de más edad– o la responsabilidad en la atención y cuidado de familiares.

2. REFLEXIONES FINALES

La multiplicación de las noticias que anuncian cierres o medidas de reestructuración de empresas, que conllevan reducciones amplias de plantilla, ha contribuido a aumentar la preocupación social ante un fenómeno que –si bien no es novedoso– ha cobrado una notable intensidad en el contexto de la actual crisis económica. Una preocupación potenciada ante casos como el de la empresa *Opel*, que ha tenido una importante repercusión mediática en los países afectados y que es revelador de la complejidad e incertidumbre que rodea el desarrollo de estos procesos.

Ello ha generado un renovado interés por el debate europeo que se viene realizando desde finales de la pasada década sobre las reestructuraciones de empresas¹⁶. El presente estudio ha abordado una dimensión específica de este debate, como es el análisis de las medidas destinadas mitigar el impacto laboral de las mismas. Más concretamente, se ha centrado en el plan social: un instrumento que tiene su origen en la legislación de algunos Estados europeos –principalmente, Francia y Alemania– y que posteriormente ha sido adoptado en el ordenamiento legal de otros países como España, en el marco de la transposición de la Directiva comunitaria sobre despidos colectivos.

La regulación legal ha dotado al plan social de una singular relevancia, ya que –además de la función de atenuar el alcance y efectos de la regulación de empleo– tiene asignada la de control tanto de la objetividad de las causas alegadas para los proyectos empresariales de carácter extintivo, como de la necesidad de los despidos solicitados. Unas funciones cuya potencialidad no ha encontrado un eco real, como se ha señalado reiteradamente, por parte de los distintos sujetos implicados en el desarrollo y supervisión de los procesos de reestructuración de empresas.

La revisión de la literatura especializada y los resultados de la presente investigación permiten, no obstante, apuntar algunos elementos que pueden contribuir a profundizar en este debate.

Una reflexión central que se plantea es la necesidad de ***impulsar un mayor control tanto de las causas que fundamentan los despidos colectivos como de la proporcionalidad de las medidas extintivas propuestas para superar la dificultad que en un momento determinado experimenta la empresa***¹⁷. Un control que, hasta la fecha, presenta algunas lagunas por diversos motivos.

Por un lado, debido a la tipificación legal vigente de dichas causas, especialmente en el caso de las técnicas, organizativas y de producción¹⁸. La razón de ello es que, si la lógica de la causa económica está vinculada –o lo parece– a un problema actual de la empresa, el resto de las causas descansan sobre la premisa de resolver fallos de funcionamiento cuya persistencia generarían una situación de crisis. Ello ha favorecido una importante flexibilización, que en los últimos ha posibilitado por ejemplo el recurso

¹⁶ Para una panorámica general de este debate, ver Comisión Europea (2008).

¹⁷ Es importante recordar que la presente investigación se centra en los despidos colectivos que se tramitan a través de un ERE ante la Administración Laboral, sin abordar los que se resuelven ante el juez en los concursos de acreedores, regulados en la Ley Concursal.

¹⁸ Es necesario tener en cuenta que este libro se publicó con anterioridad a la reciente reforma laboral que, entre otros aspectos, incorpora una nueva regulación de las causas del despido colectivo (*Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, BOE 18 de septiembre de 2010).

creciente a estas causas como fundamentos de “expedientes de regulación preventivos”, es decir: los que se presentan para evitar o prevenir de forma anticipada una futura crisis económica de la empresa, aún cuando no se tenga la certidumbre de que finalmente se produzca.

El control de la verosimilitud y adecuación de las causas se ve afectado, por otro lado, por las carencias de información que en general tiene la representación de los trabajadores. Unas carencias motivadas por diversos factores, tales como: la creciente complejidad de la organización y funcionamiento de la actividad empresarial, que dificulta notablemente el conocimiento de las mismas (especialmente en los casos de las compañías transnacionales y los grupos de empresas); las restricciones en la información proporcionada por las empresas, en relación a dimensiones como las operaciones financieras, los procesos de externalización o las estrategias de futuro; y los déficit de formación de los propios representantes de los trabajadores, que dificultan la correcta evaluación de la información económica de la empresa.

Finalmente, es necesario referirse al papel jugado por la Administración Laboral competente en la verificación de los expedientes de regulación de empleo. La experiencia de los últimos años pone de manifiesto que la Administración Laboral apenas interviene en las decisiones de despido colectivo, en la medida en que –como ya se ha señalado– la gran mayoría de las autorizaciones de los ERE se fundamentan en acuerdos colectivos previos alcanzados en el período de consultas por la empresa y la representación de los trabajadores. Ello motiva que la regla generalizada sea la ratificación de dichos Acuerdos por la Administración Laboral, y por tanto de las causas alegadas como fundamento del expediente, salvo que concurra algunos de los supuestos extremos contemplados en la ley (dolo, coacción o abuso de derecho en el acuerdo, o que suponga fraude a efectos de las prestaciones por desempleo).

El fomento de un mayor control de los despidos colectivos se perfila por tanto como un reto de especial importancia, pudiendo apuntarse para ello diferentes propuestas de actuación.

Así, en primer lugar es posible plantear una mayor delimitación legal de las causas tanto de tipo económico –por ejemplo, en relación a los supuestos de ERE presentados por empresas con beneficios– como de las técnicas, organizativas y de producción (limitando especialmente el recurso a las mismas como “herramientas de gestión preventiva”). De forma más específica, se plantea la adaptación de la normativa laboral a las nuevas realidades empresariales en lo relativo a las empresas transnacionales y los grupos de empresas, en la línea de los pronunciamientos realizados por los tribunales que abogan por considerar la situación del grupo a la hora de evaluar la existencia y suficiencia de la causa de justificación del ERE.

Es importante tener en cuenta de otro lado el elevado grado de diversidad existente entre los diversos sectores productivos; un hecho que plantea la posibilidad de complementar la tipificación legal con un llamado en la propia norma a promover el papel de la negociación colectiva en la acotación de las causas motivadoras de los expedientes de regulación de empleo, atendiendo a las características específicas de cada sector.

Un elemento clave es el reforzamiento legal de los derechos de información y consulta de los trabajadores, tanto en términos de procedimiento –en variables como el tiempo– como de contenido. En este sentido, se propone impulsar avances en aspectos como: (a) la revisión del período legal de consultas que en la actualidad resulta claramente insuficiente, ampliándolo por ejemplo hasta 60 días cuando se trata de grandes empresas¹⁹; (b) mayores garantías sobre el alcance y contenido de la información proporcionada a la representación legal de los trabajadores (RLT), en cuestiones como la situación de la empresa en el sector, la articulación de las relaciones en su caso con el grupo empresarial, las subcontrataciones y la organización del trabajo; y (c) la obligación para la empresa de asumir los gastos derivados del análisis pericial de la RLT sobre las causas alegadas en el ERE.

Otro eje de actuación que se plantea es la posibilidad de potenciar la intervención de la Administración Laboral en la autorización de los despidos colectivos. Una posibilidad condicionada actualmente por el debate abierto por las organizaciones empresariales sobre la pervivencia de la intervención administrativa en este ámbito –cuya regulación en el ordenamiento legal español se remonta al año 1935– defendiendo, de hecho, la eliminación de la misma.

Frente a esta posición, desde otros ámbitos se ha resaltado que la receta de mayor liberalización para combatir la actual crisis no parece ser la vía más adecuada, optando buena parte de los gobiernos –incluso en aquellos países con mayor nivel de desregulación– por un mayor grado de intervención administrativo en las relaciones económicas y laborales. En esta línea, se propone la necesidad de reforzar la tutela de la Administración Laboral a través de medidas como promover una mayor dotación de los recursos humanos y materiales disponibles por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que redunde a favor de la verificación técnica y jurídica de los expedientes.

Un segundo ámbito tiene que ver con la importancia de *promover el enriquecimiento del contenido de los planes sociales*. Un objetivo que pasa en primer lugar por impulsar la incorporación en los mismos de un mayor número de medidas no monetarias.

Existen diversas medidas de este tipo, pudiéndose distinguir básicamente dos grandes grupos. Por un lado, las que tienen como objetivo evitar la reestructuración o reducir el alcance de la misma en términos de empleo, tales como: la movilidad funcional interna mediante programas de formación y recualificación; recolocaciones directas internas; acuerdos temporales sobre inaplicación de incrementos salariales pactados, con cláusulas de posterior recuperación y actualización salarial; y acuerdos temporales sobre flexibilidad del tiempo de trabajo. Por otro, las medidas dirigidas a paliar los efectos sociales de los despidos colectivos, por ejemplo: las recolocaciones directas externas; ayudas individualizadas para la búsqueda de empleo; la formación; las bolsas de empleo; y las recolocaciones diferidas.

A partir de esta delimitación, se plantea el fomento de la inclusión de medidas específicas en los planes sociales. Para ello, sería aconsejable una revisión de la regulación legal vigente que implique un mayor detalle de las obligaciones impuestas a las partes. Por ejemplo, determinando que el plan deba incluir necesariamente algunas medidas como la recolocación externa. Ello se podría complementar con la obligación

¹⁹ Ver nota anterior.

de destinar recursos monetarios a sistemas de recolocación del personal despedido (cuyo importe puede fijarse tomando como referencia, por ejemplo, una cantidad equivalente a un porcentaje determinado de la masa salarial total afectada por el ERE).

Otra cuestión relevante es que el contenido de los planes sociales no se agote en la selección e integración de las medidas, sino que asimismo recoja algunos criterios de aplicación de las mismas a fin de favorecer su aceptación entre las personas afectadas por la regulación de empleo. El análisis de los casos permite apuntar algunas prácticas de interés relacionadas con las medidas que tienen una mayor dificultad de implantación, como las recolocaciones (internas y externas).

Por ejemplo, en el caso de las recolocaciones directas internas se plantean aspectos como: (a) la obligación de la empresa de ofrecer una información amplia sobre las condiciones laborales esenciales de las vacantes ofrecidas, estableciendo incluso el derecho de los trabajadores a conocer el nuevo puesto de trabajo (con desplazamientos a cargo de la empresas); (b) el compromiso de ofrecer vacantes con condiciones salariales similares o, en su defecto, el reconocimiento de una compensación económica por el diferencial retributivo entre el salario anual derivado del puesto de trabajo de procedencia y el de destino; (c) el establecimiento de una compensación económica por el traslado; y (d) el derecho de los trabajadores que se acojan a este tipo de medidas a no verse afectados por ningún proceso extintivo empresarial en un determinado periodo de tiempo, de naturaleza individual o colectiva, que no sea imputable a su voluntad.

En cuanto a la recolocación directa externa, se plantean criterios como: la delimitación de las ofertas de trabajo que se ofrezcan a los trabajadores, en relación a aspectos como la estabilidad del empleo y la ubicación geográfica; o el establecimiento de una compensación económica para los trabajadores que acepten ofertas de trabajo donde no se les reconozcan derechos adquiridos en la empresas de procedencia (como la antigüedad).

Por último, centrando el análisis en las medidas económicas se ha planteado desde diversas perspectivas el debate sobre la reforma del régimen fiscal de las indemnizaciones por despido colectivo. Una iniciativa planteada por el Gobierno en el marco del proyecto de ley sobre medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo, finalmente aprobado a finales de 2009²⁰. Básicamente, esta norma modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, añadiendo –en el apartado sobre rentas exentas– la siguiente disposición: “Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, en los supuestos de despido o cese consecuencia de expedientes de regulación de empleo, tramitados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores y previa aprobación de la autoridad competente, o producidos por las causas previstas en la letra c) del artículo 52 del citado Estatuto, siempre que, en ambos casos, se deban a causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o por fuerza mayor, quedará exenta la parte de indemnización percibida que no supere los límites establecidos con carácter obligatorio en el mencionado Estatuto para el despido improcedente”.

Esta propuesta ha suscitado una cierta discusión, en relación a aspectos como los criterios de aplicación de la misma o, por ejemplo, con el hecho que puedan beneficiarse

²⁰ Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (BOE, 31 de diciembre de 2009).

los trabajadores con salarios más elevados (con la consiguiente merma en los ingresos recibidos de la tributación).

Otro ámbito tiene que ver con el *seguimiento y evaluación de las medidas* pactadas en los planes sociales, con el objetivo de verificar el cumplimiento de los compromisos incluidos en los mismos; una tarea que debería asumirse por parte de un órgano o comisión integrado por representantes tanto de la empresas como de los trabajadores. El diseño de un sistema accesible de evaluación, por ejemplo sobre la base de una batería de indicadores, es un elemento que puede resultar de interés para favorecer el seguimiento de las medidas (especialmente en las grandes empresas, donde el volumen de personas afectadas por la reestructuración sea relevante).

Por últimos, se plantea la necesidad de fomentar una *intervención más activa de los Servicios Públicos de Empleo*, particularmente en relación a la recolocación externa de los trabajadores que han perdido su puesto de trabajo. Esta cuestión ha suscitado un incipiente debate entre los agentes sociales, polarizado en torno a dos posiciones: de un lado, las organizaciones empresariales cuestionan la eficacia de los servicios públicos, propugnando abiertamente la conveniencia de impulsar el papel de las empresas o agencias privadas de colocación.

De otro, las organizaciones sindicales defienden la centralidad de los servicios públicos de empleo (SPE), planteando la necesidad de una modernización de que contemple aspectos como: el reforzamiento de sus recursos humanos y materiales, significativamente inferiores en España, en relación a los Estados europeos de referencia²¹; la revisión del conjunto de programas y políticas activas de empleo actualmente existentes, para actualizarlos, especializarlos y dotarles de mayor integración y coherencia; y el fomento de la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones responsables de la gestión de las políticas de empleo.

Asimismo, es posible plantear como propuesta específica la creación de unidades especializadas dentro de los SPE, cuya finalidad sería la prestación de servicios de colocación –orientación, asesoramiento, intermediación– a las personas afectadas por los expedientes de regulación de empleo.

En suma, la intensificación de las reestructuraciones de empresas en el contexto de la actual crisis económica ha puesto de relieve la necesidad de profundizar en la reflexión abierta sobre el mejor modo de abordar estos procesos, a fin de minimizar en lo posible las consecuencias sociales de los mismos.

El presente estudio se ha centrado en los expedientes de regulación de empleo; una herramienta tradicional que sigue siendo en la actualidad el principal instrumento de intervención para la gestión de los efectos de las reestructuraciones a nivel de empresa. Más concretamente se ha abordado el papel de los planes sociales, proponiendo diversas

²¹ A modo ilustrativo, el análisis comparativo de los efectivos existentes en los servicios públicos de empleo de la Unión Europea permite constatar que España se situaba en 2006 en peor posición respecto a la mayoría de los Estados miembro, con 0,4 efectivos por cada mil personas activas y 4,4 por cada mil desempleadas. Unas cifras muy distantes de las registradas por países como Dinamarca –2,2 efectivos por cada mil personas activas y 56,2 por cada mil desempleadas– y Reino Unido, con 2,3 efectivos por cada mil personas activas y 42,9 por cada mil desempleadas (Memoria del Consejo Económico y Social, 2009).

propuestas de mejora de los mismos a partir de los resultados obtenidos con la investigación. La puesta en marcha de estas u otras iniciativas no puede soslayar, sin embargo, un llamado a los diversos actores involucrados en el desarrollo de los ERE para que se exploten las potencialidades que la norma vigente otorga en la actualidad a este instrumento.

Es importante resaltar finalmente que los expedientes de regulación de empleo –y con ellos los planes sociales– son instrumentos de carácter reactivo que, aunque necesarios, resultan claramente insuficientes. La razón es que se aplican en la fase final de la reestructuración, cuando la decisión sobre la operación y su diseño ya se han tomado por parte de la empresa y se va a proceder a su ejecución.

Es por ello que, además de impulsar mejoras de dichos instrumentos, se plantea la conveniencia de promover un *enfoque más proactivo de intervención* sobre los factores determinantes de las reestructuraciones de empresas. Un enfoque que pasa por promover iniciativas en diferentes ámbitos de actuación, desde la puesta en marcha de una política industrial que combine tanto actuaciones horizontales a otras más selectivas de tipo sectorial, al desarrollo de marcos anticipativos de participación de los agentes sociales representativos en los procesos de reestructuración.